

eine Treppe runter und eine Treppe rauf, nur um zwei Abgabestellen zu erreichen. Dann folgt eine Briefkastenanlage, wo er sechs Stück auf einmal los wird. Breit stellt die ganze Straße zu, links runter, rechts rauf. Auf die Frage, was der DGB-

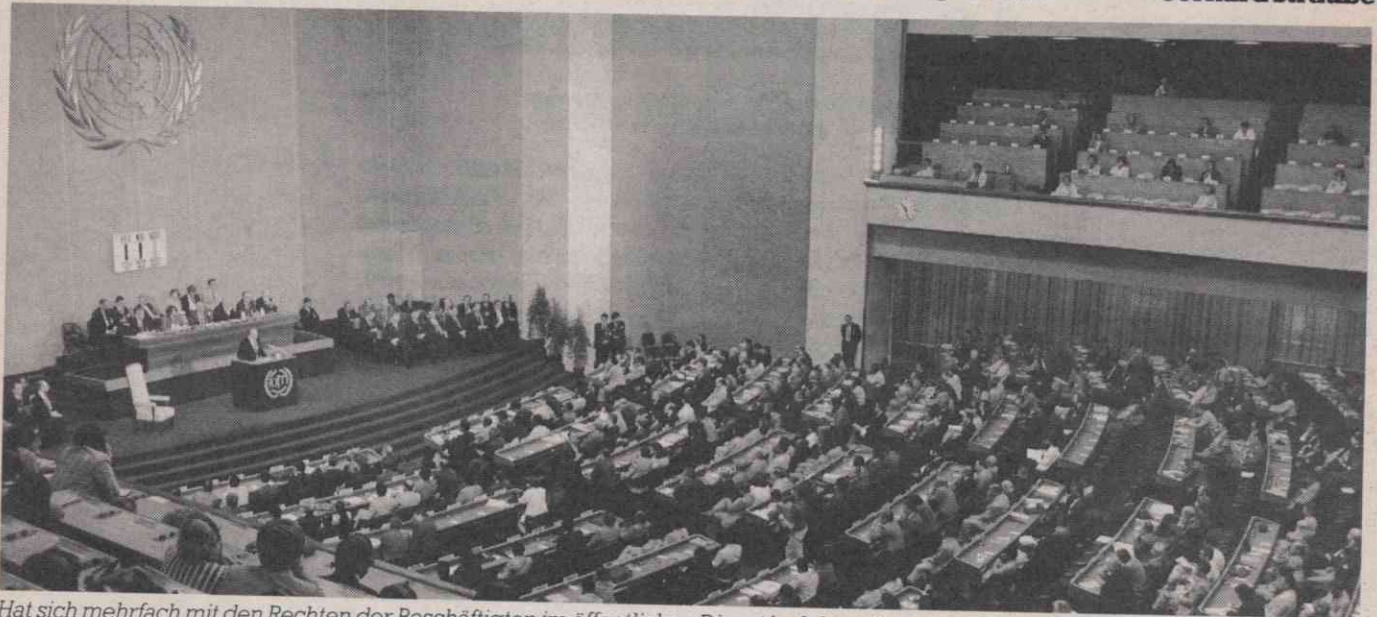
Vorsitzende von der Aktion „seiner“ Postgewerkschaft halte, antwortet er: „Ich halte das für den wirksamsten Weg, dem Publikum bekanntzumachen, was mit der Post geschieht, damit es dazu beitragen kann, dieses zu verhindern.“

Als Ernst Breit wieder losfuhr, setzen die DPG-Kollegen Kasparie und Streit ihren Zustellung fort. Er hat ihnen zwar nur eine Straße abgenommen, aber er hat damit ein Beispiel gegeben.

Bis zum Nachmittag waren

über 16 Millionen Flugblätter für den Erhalt der Bürgerpost verteilt. 100000 Postgewerkschafter und viele Helfer aus anderen DGB-Gewerkschaften haben durch ihren Einsatz diese großartige Aktion bewirkt.

Gerhard Straube



Hat sich mehrfach mit den Rechten der Beschäftigten im öffentlichen Dienst befaßt und auch für die Bundesrepublik geltende Normen verabschiedet: Die Internationale Arbeitsorganisation (IAO) in Genf.

Foto: ILO

Streikrecht (VI)

Internationale Abkommen kennen keine „lex germanica“

Lang ist der Satz. Zu lang eigentlich, und dennoch verdient er Aufmerksamkeit. „Der Sachverständigenausschuß ersucht die Bundesregierung, in ihrem nächsten Bericht die getroffenen oder beabsichtigten Maßnahmen zu nennen, um das Streikrecht derjenigen öffentlichen Bediensteten zu garantieren, die nicht in der Staatsverwaltung tätig sind, insbesondere Briefträger, Schalterbeamte und Telefonisten – und zwar ohne Rücksicht darauf, ob es sich um Arbeitnehmer oder Beamte handelt.“

Streikrecht für Postler ohne Rücksicht auf den Rechtsstatus? Die Bundesregierung oder der Bundespostminister als Instanz, die die nötigen Maßnahmen ergreift – etwa in Form einer Weisung an den Bundesdisziplinaranwalt, bei Streiks auf Disziplinarmaßnahmen zu verzichten? Und die ganze Aufforderung in einem Ton, wie man sonst mit nachgeordneten Personen oder Behörden umgeht – Wiedervorlage in drei Mona-

Ein generelles Verbot des Beamtenstreiks findet sich im internationalen Recht nicht. Warum auch? Gibt es doch außer der Bundesrepublik kaum Länder, die ihren Staatsdienern so wenige Rechte einräumen. Wolfgang Däubler, Professor für Arbeitsrecht an der Universität Bremen und einer der profiliertesten deutschen Arbeitsrechtler, bedauert, daß die Bundesrepublik international als „Völkerrechtsbrecher“ dasteht, weil sie unser Beamtenrecht auch in diesem Zusammenhang noch als geschlossenes System betrachtet.

ten, bis dahin muß der Rapport fertig sein.

Auf den ersten Blick könnte man meinen, in einer anderen Welt zu leben. Hat der Fortschritt etwa sein Schnecken-tempo aufgegeben, kommen starre Strukturen endlich in Bewegung? Oder handelt es sich um ein Stück Zukunftsgemälde aus dem Jahr 1997 oder gar aus dem nächsten Jahrtausend?

Dem ist nicht so. Autor des

Schreibens ist der Sachverständigenausschuß der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) in Genf. Die Aussage stammt aus dem 1987 erstatteten Bericht. Damit ist die Frage aufgeworfen, ob sich ein deutscher Postbeamter beispielsweise vor einem deutschen Disziplinargericht auf diese Position berufen könnte.

Artikel 3 des ILO-Übereinkommens Nr. 87, das von der

Bundesrepublik 1956 ratifiziert wurde, enthält eine vergleichsweise bescheidene Formulierung. Den „Organisationen der Arbeitnehmer“ wird das Recht eingeräumt, unter anderem „ihre Geschäftsführung und Tätigkeit zu regeln und ihr Programm aufzustellen“.

Was dies konkret besagt, bestimmt sich im Prinzip nach den Stellungnahmen der Genfer Überwachungsorgane, zu denen insbesondere der Sachverständigenausschuß zählt. Danach gehört zu der in Artikel 3 geschützten Tätigkeit auch die Organisation von Streiks.

In seinem 1983 der Arbeitskonferenz, also dem höchsten ILO-Organ, erstatteten Bericht wurde diese Position mit den Worten verdeutlicht: „Nach Auffassung des Ausschusses ist das Streikrecht ein wesentliches Mittel der Arbeitnehmer und ihrer Organisationen, um ihre wirtschaftlichen und sozialen Interessen zu fördern und zu verteidigen. Diese Rechte

beziehen sich nicht nur darauf, bessere Arbeitsbedingungen zu erreichen oder kollektive, berufsbezogene Forderungen zu erheben; sie umfassen vielmehr gleichermaßen Fragen der Wirtschafts- und Sozialpolitik und Probleme auf der Unternehmensebene, die die Arbeitnehmer direkt betreffen." Die Arbeitskonferenz hat diese, wie auch vergleichbare andere, Aussagen zustimmend zur Kenntnis genommen. Bemerkenswert ist, daß dort nicht nur die Regierungen der Mitgliedstaaten, sondern auch Gewerkschaften und Arbeitgeber vertreten sind.

Völkerrechtlich ist die Situation also klar: Im Verhältnis zwischen ILO und Bundesrepublik ist letztere verpflichtet, zahlreiche Beamte aus dem herkömmlichen Streikverbot herauszunehmen. Freilich ist damit nur beschränkt etwas gewonnen. Es erscheint nicht eben wahrscheinlich, daß die ILO wegen der deutschen Postbeamten ernsthaft an Sanktionen denkt; diese sind für unvergleichlich gravierendere Fälle wie Südafrika oder Chile vorgesehen.

Von sehr viel größerem Interesse ist daher, ob man sich auch vor innerstaatlichen Gerichten auf die Rechtslage nach Völkerrecht berufen kann. Das Bundesverfassungsgericht hat für ein anderes ILO-Übereinkommen den Standpunkt vertreten, dieses sei „einfaches innerstaatliches Recht“, was bedeutet, daß es wie ein Gesetz zu beachten wäre. Zumindest ist bei der Anwendung von Rechtsnormen, die mehrere Auslegungen zulassen, diejenige Alternative zugrunde zu legen, die die Bundesregierung nicht in völkerrechtliche Schwierigkeiten bringt, die „völkerrechtskonform“ ist.

Dagegen gibt es allerdings ein Totschlagnargument: Im Zusammenhang mit den Berufsverboten im öffentlichen Dienst hat das Bundesverwaltungsgericht den Standpunkt eingenommen, das Grundgesetz gehe dem Völkerrecht (einschließlich der ILO-Übereinkommen) vor und sei überdies hinsichtlich der politischen Treuepflicht von Beamten völlig eindeutig. Dies ist zwar alles andere als überzeugend und liegt beim Beamtenstreik erst recht neben der Sache, da es in Wirklichkeit eben kein „hergebrachtes“ Streikverbot gibt. Dennoch ist nicht auszuschließen, daß sich das Bundesver-

waltungsgericht auch hier taub stellt.

Aus diesem Grund das ILO-Übereinkommen Nr. 87 gleichgar nicht zu erwähnen wäre – vergleichbar der Schere im Kopf – nicht zu empfehlen: Man kann zumindest Legitimationsprobleme für das Gericht wie für die Bundesregierung schaffen. Als „Völkerrechtsbrecher“ dazustehen, ist für oberste Staatsorgane keine sehr attraktive Aussicht.

Das ILO-Übereinkommen Nr. 87 ist keineswegs die einzige Streikgarantie im internationalen Recht. Artikel 6 Ziffer 4 der Europäischen Sozialcharta (ESC) geht sogar vom Wortlaut her sehr viel weiter: Er „anerkennt das Recht der Arbeitnehmer und der Arbeitgeber auf kollektive Maßnahmen einschließlich des Streikrechts im Falle von Interessenkonflikten, vorbehaltlich etwaiger Verpflichtungen aus Gesamtarbeitsverträgen“.

Arbeitnehmer im Sinne dieser Vorschrift sind auch Beamte – dies wird nicht zuletzt daran deutlich, daß Artikel 31 ESC Einschränkungen nur nach der Bedeutung der jeweiligen Aufgabe des Beschäftigten für das Allgemeininteresse oder die Grundrechte anderer vorsieht, nicht jedoch nach dem Status eines Beschäftigten. Wollte man letzteres annehmen, könnte die Streikgarantie des Artikel 6 Ziffer 4 für den gesamten öffentlichen Dienst gegenstandslos gemacht werden, indem man die dort Tätigen einem Sonderrecht unterstellt.

Auch hier ist wiederum zwischen der völkerrechtlichen und der innerstaatlichen Ebene

zu unterscheiden. Völkerrechtlich haben zwei Überwachungs-gremien, nämlich das Komitee der unabhängigen Experten und die parlamentarische Versammlung des Europarats, mehrfach betont, das deutsche Verbot des Beamtenstreiks verstoße gegen die Sozialcharta. Allerdings sind die entsprechenden Dokumente nur auf Englisch und Französisch veröffentlicht und in kaum einer Bibliothek vorhanden – manchmal wird Völkerrecht wie eine geheime Kommandosache behandelt. Ob sich dies wohl ändern würde, wenn die Bundesregierung als Vorbild gelobt und zum „weiter so“ aufgefordert würde?

Innerstaatlich hat Artikel 6 Ziffer 4 ESC vergleichsweise große Beachtung gefunden. Das Bundesarbeitsgericht hat die Zulässigkeit der sogenannten neuen Beweglichkeit auch auf diese Vorschrift gestützt und sie auch an anderer Stelle als Interpretationsrichtlinie herangezogen. Aus der Verwaltungs- und Disziplinargerichtsbarkeit sind entsprechende Aussagen nicht bekannt. Beamtenrecht als geschlossenes System – immun gegen alle Einflüsse von außen wie von innen? Vieles spricht dafür, daß höchstensorts noch immer nach dieser Maxime gehandelt wird.

Auch die Europäische Menschenrechtskonvention ist hier von Interesse. Sie garantiert in Artikel 11 Absatz 1 zwar nur ganz allgemein das Recht, sich zum Schutze eigener Interessen zu Gewerkschaften zusammenzuschließen und diesen beizutreten, doch hat der Europäische Gerichtshof für Men-

schenrechte daraus ein generelles Streikrecht abgeleitet. Dieses kann zwar durch die nationale Gesetzgebung in bestimmtem Umfang beschränkt werden, doch ist ein ersatzloser Ausschluß selbst für eine Gruppe von Beschäftigten wie die Beamten nicht möglich.

Wie ein „Ersatz“ aussehen könnte, hat der Gerichtshof nicht entschieden. Allerdings verdient seine Aussage Beachtung, die Gewerkschaft müsse das Recht haben, für die Interessen ihrer Mitglieder „zu kämpfen“.

Diese Rechtsprechung ist deshalb wichtig, weil anders als im Rahmen von ILO-Übereinkommen und anders als nach der ESC ein einzelner Bürger oder eine Gewerkschaft direkt die zuständigen Straßburger Instanzen anrufen kann, die die Einhaltung der Menschenrechtskonvention überwachen. Ist der innerstaatliche Rechtsweg erschöpft, kann innerhalb eines halben Jahres die Europäische Menschenrechtskommission mit der Sache befaßt werden, die eine solche Beschwerde gegebenenfalls dem Gerichtshof vorlegt.

So gesehen steht der Beamtenstreik vom Völkerrecht her in guten Schuhen. Daß internationale Konventionen hier sehr viel weniger zurückhaltend sind als das deutsche Recht, hängt letztlich damit zusammen, daß es – von Österreich und der Schweiz abgesehen – in Westeuropa keine anderen Länder gibt, die ihren „Staatsdienern“ so wenige kollektive Rechte einräumen. In Frankreich, Italien, Spanien, Schweden, Norwegen und anderen Ländern haben Beamte ein Streikrecht; es lag daher nahe, in den internationalen Abkommen keine „lex germanica“ vorzusehen.

Sie immer noch zu beschwören und auf den alten, vom Kaiserreich überkommenen Prinzipien zu beharren, ist Rückschrittlichkeit in Reinkultur. Wann endlich wird man erkennen, daß auch Beamte eigene Interessen haben? Wann endlich wird man erkennen, daß noch kein Staat untergegangen ist, dessen Beamte ein Streikrecht hatten? Wer sich gegen Entwicklungen stemmt, wird sich nicht beklagen können, wenn die Betroffenen eines Tages ihr Schicksal selbst in die Hand nehmen.

Wolfgang Däubler

Es gibt kaum ein Land, das seinen Staatsdienern so wenige Rechte einräumt, wie die Bundesrepublik.

Foto: Scherzer

